

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERÍODO

CARPETAS Nos 1268 DE 1993
1300 DE 1993

COMISION ESPECIAL

DISTRIBUIDO Nº 2653 DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

MARZO DE 1994

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

R E F O R M A

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION
DE LA COMISION DEL DIA 8 DE MARZO DE 1994

ASISTENCIA

Preside : Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez

Miembros : Señores Senadores Américo Ricaldoni, Alvaro Alonso, Danilo Astori, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, José Korzeniak, Jaime Pérez, Juan Andrés Ramírez, Walter Santoro y Alberto Zumarán

Asisten : Señor Secretario de la Cámara de Senadores Mario Farachio, y el Representante Nacional Alejandro Atchugarry

Secretario : Señor Jorge Blasi

Ayudante de Comisión : Señor Lorenzo A. Saavedra

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 23 minutos)

La Mesa desea consultar a los señores senadores si para la consideración de las disposiciones que restan aprobar o rechazar se seguirá un orden numérico o de importancia. Hay dos repartidos. Uno fue elaborado por la Secretaría de la Comisión y el otro se hizo esta mañana, a pedido de la Presidencia, incluyendo alguna modificación y corrigiendo errores involuntarios. En el caso de que siga el orden numérico, se pasaría a considerar el artículo 77, numeral 11, literal c), que es la propuesta conjunta de los señores senadores Ricaldoni y Blanco.

Léase el literal c) del numeral 11 del artículo 77.

(Se lee:)

"c) Cumplir con los requisitos de unidad programática, organización interna y disciplina política que determine la ley dictada por los dos tercios del total de componentes de cada Cámara y, si ésta no se dictare, con los requisitos que, en esas materias, previeren sus respectivas Cartas Orgánicas.- La ley podrá por mayoría establecer un régimen de sanciones a los partidos políticos y a sus integrantes que no cumplieren con lo establecido en este artículo."

En consideración.

SEÑOR KORZENIAK.- Creo que podría ser útil que los autores de esta propuesta explicaran el sentido de este artículo. Lo que surge de una primera lectura es que simplemente se aclara que la ley puede establecer un régimen de sanciones a los partidos que no cumplieran con esta norma, lo que puede ser sano que se diga en la Constitución, pero aunque no se exprese, la ley podría fijar dicho régimen.

Sin embargo, el apartado C) contiene algunos cambios con respecto a lo que establece la Constitución vigente. Esta última no indica que se deba cumplir con requisitos de unidad programática, organización interna y disciplina política que determina la ley. De todas maneras, la norma que aquí se establece tiene un carácter puramente orientador, porque tanto la unidad programática como la organización interna y la disciplina política serán definidas por ley. Pienso que lo que aporta esta disposición consiste en ordenar la temática que tendría que tener la ley reglamentaria de este artículo. No tenemos ningún inconveniente en que esto se incorpore a la Constitución.

Aclaro que esta inquietud no la consulté a nivel político, pero se trata de una vieja propuesta que hemos sostenido en el ámbito universitario. Creo que si se modifica el artículo podríamos aprovechar la oportunidad para mejorar el apartado a) del artículo 77, numeral 11. Este apartado pide que los partidos ejerzan efectivamente la democracia interna en cuanto a la elección de sus autoridades, pero sugerimos que se exija a nivel constitucional la democracia interna en la elección de sus candidatos. Esto me parece tan o más importante que la elección de las autoridades, a la luz de la realidad uruguaya.

Simplemente se trata de una propuesta hecha a nivel universitario

desde 1967 y pensamos que se podría mejorar el apartado a) diciendo que se ejerza efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades y de sus candidatos a cargos electivos.

SEÑOR BLANCO.- Recogiendo la inquietud planteada por el señor senador Korzeniak, diré algunas palabras con respecto a esta iniciativa de modificación del artículo que está a consideración.

El origen de la norma es doble. Por un lado, en lo que a mí respecta, deriva de mi proyecto de reforma consitucional que en una de sus diposiciones preveía el establecimiento de una serie de reglas de este carácter, pero no planteadas genéricamente, sino concretamente en la Constitución, tendientés a lograr estos objetivos.

En una de las discusiones que tuvimos con los compañeros de la Comisión se entendió que estas reglas --incluso, siguiendo un principio que he defendido en otras oportunidades-- por su detallismo no era adecuado que figurara en la Constitución, sino que sería mejor que hubiera una norma de carácter general que habilitara a la ley, creando algo así como un mandato para que esto se efectuara. En ese sentido, el acápite del numeral 11 del artículo 77 dice: "Sin perjuicio de ello, los Partidos deberán", etcétera. Quiere decir que al agregarse el literal c), el mismo se encuentra contenido en el mandato que establece esta norma. De esa manera se llegó a una formulación detallada, que ya se enunciaba en las reglas concretas de unidad programática, organización interna y disciplina política. Paralelamente, el Foro Batllista había manifestado su preocupación por plasmar normas de esta naturaleza en la Constitución, a efectos de que en la Ley Orgánica de los partidos políticos que está a consideración de esta Cámara sin

violencia pudieran recogerse algunos preceptos que sancionaran este tipo de conductas políticas.

En algunas deliberaciones que tuvimos se discutió la ubicación de este precepto.

Personalmente, pienso --si bien en aras de la conciliación y el consenso, me avengo sin violencia a lo que la Comisión considere pertinente-- que la ubicación adecuada debería ser en el artículo 79, estableciendo el cumplimiento de estos requisitos como una condición para que procediera la acumulación por lemas. Entonces, la pregunta es si queremos o no tener un régimen electoral con acumulación por lemas. Si la respuesta es afirmativa, entendemos que estos lemas habrán de ser verdaderos y si lo son habrán de cumplir este tipo de exigencias. Por lo tanto, la acumulación estaría subordinada a que los partidos den cumplimiento a estas normas. De todas maneras, en las conversaciones mantenidas se entendió que era mejor ubicar este texto junto a las normas sobre organización de los partidos que ya figuran en la Constitución vigente. Este es también un punto de vista respetable y compartible.

En consecuencia, aun cuando preferiría que la ubicación fuera la que mencioné anteriormente, expresándose, por ejemplo, que la acumulación de votos por lema procederá cuando se cumplan además los requisitos de unidad, etcétera, etcétera, continuando luego el texto tal como figura actualmente, me avengo sin violencia a la solución que se ha presentado hoy a consideración de esta Comisión. Personalmente, pienso que a pesar de que en sí misma no constituye una solución a los problemas internos que existen en todos los partidos, establece un precepto sano que es conveniente recoger en el texto constitucional.

SEÑOR SANTORO.- Señor Presidente: el inciso décimoprimero del artículo 77 de la Carta Magna fue establecido en la Constitución de 1967, obedeciendo a una situación especial que se vivía en ese momento,

relacionada con la posibilidad de que partidos de extracción no democrática pudieran tener incidencia en la vida política del país. Así, se estableció esta disposición, de cuya simple lectura surgen las razones por las cuales fue redactada e incorporada a nuestra Constitución. Concretamente, se establece que el Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad; sin embargo, luego se expresa que ellos deberán --y esto es imperativo-- ejercer la democracia en la elección de sus autoridades y dar la máxima publicidad a sus cartas orgánicas y a sus programas de principios. Esto tenía como finalidad que la ciudadanía estuviera debidamente informada de estos programas y de la realidad de las cartas orgánicas.

Ahora, en la redacción que se pretende incorporar, se va más allá y se procura ingresar en la regulación de la vida de los partidos políticos. Por nuestra parte, creemos que este tipo de disposiciones atañen y hacen a la ley. Comprendemos la finalidad, que es la de incorporar en la Constitución de la República referencias a partidos políticos, tema acerca del cual nuestra legislación no abunda. En definitiva, se intenta que los partidos cumplan con los requisitos de unidad programática, organización interna, disciplina política, etcétera, alcanzándose también la posibilidad de que la ley establezca un régimen de sanciones a partidos e integrantes de ellos. Por supuesto, creemos que este es un tema que merece una consideración especial. Consideramos que expresar esto en la Constitución con la finalidad de evidenciar preocupación por la organización política del país, resaltando el hecho de que los partidos políticos son importantes, trascendentes, deben tener unidad programática y que el Estado vela por asegurar su más amplia libertad, puede ser un buen

criterio. Sin embargo, pensamos que eso debe dejarse a cargo de la ley. Imaginamos que la finalidad de su incorporación a la Constitución es dar una mayor solvencia y presencia a los partidos políticos en lo que hace a su organización interna y al cumplimiento de los requerimientos debidos en materia de organización, de programa y de principios. Por supuesto, todo esto lo podrán explicar mejor los autores de esta idea, pues son los responsables de la redacción.

En definitiva, estimamos que esta cuestión refiere a la Ley de Partidos Politicos. Además, existe un proyecto que si no me equivoco fue aprobado por la Cámara de Representantes y se encuentra ahora a consideración de este Cuerpo en el seno de la Comisión correspondiente. En lo que respecta a la última parte de este agregado, en la que se dice que la ley podrá, por la mayoría que se indica, establecer un régimen de sanciones a los partidos políticos y a sus integrantes que no cumplieren con lo establecido en el artículo y en las disposiciones anteriores, cabe señalar que se trata de un tema que debe dejarse a cargo de la ley. Creemos esto porque en realidad esta parte relativa al régimen disciplinario de los partidos políticos es una de las más escabrosas. Aquí surgen cuestiones tales como las de hasta dónde puede llegar esa disciplina, quién es el responsable de ella, quién es la autoridad que la aplica, quién juzga la conducta de los integrantes de un partido político y hasta donde eso no colide con la libertad que la propia Constitución asegura tanto a los partidos políticos como a los ciudadanos que los integran, así como también a quienes representan la autoridad en ellos.

En los distintos proyectos de ley de partidos políticos que se elaboraron existen algunas disposiciones que tratan de aplicar las

correspondientes sanciones. En algunos de ellos se establece que ellas serán aplicadas por la Corte Electoral que constituye un Cuerpo político de constitución especial, de acuerdo con nuestra legislación. Todo esto hace difícil que se pueda arribar a soluciones específicas. Por eso, en puridad, creemos que no correspondería incorporar a la Constitución estas disposiciones, debiendo reservarlas para la Ley de Partidos Políticos. Allí se trataría de elaborar con la mayor precisión posible normas referidas a los elementos a los que se quiere dar contenido constitucional. Reiteramos, pues, nuestra opinión de que esto no debe ser incorporado en la Constitución.

SEÑOR RAMIREZ.- Según mi interpretación, la iniciativa de incorporar el literal C) al artículo 77 era precisamente para facultar al legislador a hacer lo que dice el señor senador Santoro. El afirma que debería quedar librado a la ley, pero también tiene dudas respecto a si se podría hacer, debido a que la propia Constitución habla de que se debe velar por la más amplia libertad de los partidos políticos. Esto surge de una conversación anterior y estoy de acuerdo con ello. En la medida en que no existe un texto constitucional que habilite al legislador a dictar normas relativas a la disciplina interna de los partidos políticos y las sanciones a aplicar, la ley que se dictara con esta intención podría ser impugnada de inconstitucionalidad. Por lo tanto, no quiere decir que el constituyente esté dictando las normas reglamentarias disciplinarias internas --que quedarán en manos del legislador por dos tercios de votos de componentes de cada Cámara--, sino que se está habilitando al legislador a dictarlas en el futuro sin que sea posible su impugnación de inconstitucionalidad. Por esa razón, creo que debemos acompañar el texto proyectado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Los literales A) y B) ya están incluidos en la Constitución, por lo que no es necesario votarlos.

SEÑOR SANTORO.- Como venían incorporados, creíamos que también los íbamos a votar. Además, hay una propuesta del señor senador Korzeniak que puede tener su trascendencia, porque propone ejercer la democracia interna en forma efectiva no sólo en la elección de autoridades, sino también en la de candidatos.

SEÑOR PRESIDENTE.- De todas maneras, aunque son dos problemas que tienen su relacionamiento, votar la propuesta del señor senador Korzeniak no obliga a votar el literal c) y viceversa.

Como está en consideración el literal c), y sobre él se ha debatido, la Presidencia propone votarlo, naturalmente a favor o en contra. Luego, pasaremos a tratar el literal a) con el agregado que propone el señor senador Korzeniak.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

9 en 10. Afirmativa.

SEÑOR RICALDONI.- Deseo hacer una corrección de un error de máquina. Al final del primer párrafo del literal c) que acabamos de votar, se dice "previenen sus respectivas Cartas Orgánicas", y debería decir "previeren".

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor senador Ricaldoni tiene razón, por lo que queda hecha la corrección.

SEÑOR SANTORO.- Deseo dejar constancia de que voté por la negativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración la propuesta de modificación del literal a) formulada por el señor senador Korzeniak, en el sentido de agregar al texto que refiere a la elección de sus autoridades las palabras "y de sus candidatos". Es decir que el literal a) diría lo siguiente: "Ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades y de sus candidatos a los cargos electivos."

SEÑOR KORZENIAK.- El señor senador Santoro hizo una referencia histórica que fue efectivamente invocada por algunos de los proponentes de este numeral 11), pero no por todos. En general, por lo que recuerdo, este numeral 11) no se elaboró para referirse a determinados

partidos --que el señor senador Santoro calificó de origen no democrático--, sino que se redactó teniendo en cuenta toda la realidad política del país. Incluso, en algunas redacciones de ese numeral propuestas en Comisión se señalaba la cantidad de años que hacía que los partidos tradicionales no renovaban sus autoridades por las vías correspondientes. También hubo referencias a otros partidos.

Asimismo, para bien o para mal, se señaló como un episodio que normalmente ocurría la designación de autoridades de los partidos por fórmulas propuestas por el líder. Al respecto, conozco una situación especial de un partido tradicional cuyo Comité Ejecutivo, durante la época de la dictadura, pertenecía en su totalidad a una fracción absolutamente minoritaria. Esto sucedió antes de la elección que propuso la dictadura y que creo le dio aire a los partidos tradicionales. Digo esto en el buen sentido de la palabra, porque hubo una elección interna de sus autoridades. Si mal no recuerdo, en una época de la dictadura, obviamente por las fuerzas derivadas del contexto político, el Comité Ejecutivo del Partido Colorado estaba compuesto en su mayoría por personas que pertenecían a la fracción del doctor Vasconcellos.

SEÑOR BOUZA.- Deseo dejar constancia de que ese Comité Ejecutivo fue designado por la dictadura y no por el Partido Colorado.

SEÑOR KORZENIAK.- Precisamente dije que no se debía a razones propias de los partidos, sino al contexto político en el que se movían.

Se trataba de una conversación para aunar esfuerzos dentro del país, naturalmente de manera sigilosa, contra la dictadura. En esas conversaciones, un distinguido político uruguayo dijo que antes de concurrir iba a consultar con el Comité Ejecutivo, el cual estaba

integrado por cuatro personas, tres de las cuales pertenecían al sector del doctor Vasconcellos, que por suerte y por cierto estaba muy lejos de tener nada que ver con una dictadura a la cual él también combatía.

En definitiva, en la Constitución de 1967, cuando se elaboró este numeral 11, se tuvo en cuenta que en mayor o menor medida en el sistema de los partidos políticos uruguayos, por razones no premeditadas, sino de hecho, se había producido una cierta dejadez en el ejercicio de los procedimientos democráticos para la elección de sus autoridades. Esto es un hecho que no afectaba a uno u otro partido, sino que era un fenómeno bastante generalizado.

Allí se conversó acerca de que más de una vez esas autoridades se digitaban por la influencia preponderante de los líderes de esos partidos. Las respuestas se orientaron en el sentido de que las influencias --incluso muchos miembros de esas Comisiones lo justificaron-- se ejercían más sobre las listas de candidatos, que sobre la elección de las autoridades, que en general estaban previstas en las Cartas Orgánicas con procedimientos relativamente democráticos. Siempre nos pareció que en el sistema uruguayo, sobre todo en el que regía con las leyes vigentes en 1967, es decir, previas a la dictadura, la distinción entre autoridades y candidatos a cargos electivos era un tema muy delicado y escabroso, porque las mismas leyes establecían que los parlamentarios a ciertos efectos se convertían en autoridades de los partidos. Esto era así, por ejemplo, para determinar la propiedad del lema o la concesión de sublemas cuando había discusión.

Siempre nos pareció que el artículo no diagnosticaba con exactitud que los electos --sobre todo en cargos nacionales-- fueran de una tremenda importancia, incluso como autoridades del partido, en la práctica altamente electoralizada o politizada del Uruguay. A eso se debe el fundamento de voto que hemos dado.

SEÑOR RAMIREZ.- Tengo la impresión de que el literal a) del numeral 11) del artículo 77, no implica lo que se establece en el acápite del mismo numeral al decir que el Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad.

No me parece necesario que un partido político, para funcionar dentro de un régimen democrático deba tener, a su vez, una estructura democrática interna. Creo que no concuerda con la libertad de los partidos políticos que debe existir en un régimen democrático la imposición de dicha estructura democrática interna. Por ejemplo, podría organizarse un partido político de productores agropecuarios, ya que es absolutamente lícito que determinados individuos se congreguen con miras a obtener el poder e imponer, a través de elecciones democráticas, sus puntos de vista políticos en la administración del Estado, así como tener mecanismos que no sean democráticos en sí mismos para la selección de las autoridades o de los candidatos. Sería viable que fijaran pautas de cooptación o criterios de voto calificado internamente, determinando distinto valor al sufragio interno según la antigüedad en el partido, la forma de pertenecer al grupo y la coherencia en relación a los intereses del mismo. Creo que no existe ninguna incompatibilidad con el hecho de pertenecer y participar en un

régimen democrático.

Podríamos establecer diversos ejemplos en los que, para que un partido político funcione como tal dentro de un régimen democrático, no sería necesario que su organización fuera internamente democrática si por el término "democracia" se entiende que gobierne la mayoría por medio del sufragio universal y que el voto de cada uno de los integrantes del partido tenga el mismo valor. La posibilidad de impedir el ingreso al partido en calidad de afiliados a quienes no tengan determinadas calidades previas, es antidemocrática, porque democrático es un partido que permite --al igual que lo hacen los partidos tradicionales-- el ingreso de cualquiera y que éste tenga participación en la elección de las autoridades partidarias a través de los mecanismos correspondientes. Sin embargo, ese no es el único mecanismo legítimo en un régimen constitucional democrático para la organización del Estado. Es más, se ingresa en un campo extremadamente peligroso al intentar determinar cuándo hay realmente democracia interna en los partidos; pues en ese momento es el Estado el que puede atentar contra la libertad de los partidos, siendo él, precisamente, quien vigila y controla que exista democracia interna.

Hay organizaciones partidarias en nuestro país que, por establecer mayorías especiales en la elección de sus autoridades, dan parcialmente un derecho de veto a las minorías.

Cuando no se decide por mayoría simple, sino que se establecen mayorías especiales, hay una forma de vetar las resoluciones de la mayoría. Podría entenderse que eso no es democrático --y de hecho no lo es--, pero es correcto que el Estado impida que esos partidos funcionen bajo el imperio de la ley. Lo que sí deben saber

todos los posibles asociados a esa organización, es que las autoridades no se van a apartar de las normas estatutarias, pero éstas no necesariamente deben tener la virtud de organizar el partido de forma absolútamente democrática.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dado que se va a cumplir la hora para la que está fijado el inicio de la sesión del Senado, se pasa a cuarto intermedio hasta su finalización.

(Así se hace. Es la hora 15 y 58 minutos).

(VUELTOS A SALA)

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo número para continuar sesionando, se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 59 minutos)